

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 342.4(476)

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ДАЛЬНЕЙШЕЙ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

П.В. СОЛОВЬЁВ

(Полоцкий государственный университет)

Рассматриваются нормотворческий принцип гласности и механизмы его реализации: информационная открытость нормотворческого процесса; официальное опубликование нормативных правовых актов; распространение правовой информации. Значительная часть работы посвящена проблеме информационной открытости нормотворческого процесса; предложены пути реализации информационной открытости на всех стадиях нормотворческого процесса. Внимание акцентируется на необходимости трансформации институтов официального опубликования нормативных правовых актов и распространения правовой информации в направлении открытости, бесплатности и удобства использования правовой информацией.

Ключевые слова: *нормотворчество, нормотворческая деятельность, принципы нормотворчества, нормотворческий принцип гласности, открытость нормотворческого процесса, официальное опубликование нормативных правовых актов, распространение правовой информации.*

Введение. Гласность как конституционный принцип реализован на практике во многих государственно-правовых институтах и является объектом различных правовых исследований. В юридической науке принцип гласности наиболее активно исследуется в вопросах организации и деятельности государственных органов: гласность как принцип функционирования органов власти, гласность как принцип правосудия, открытость при осуществлении государственных закупок и др. Исследуется гласность и в преломлении на нормотворческую деятельность.

Общие положения о нормотворческом принципе гласности, сформировавшиеся в юридической доктрине [1, с. 12–14; 2, с. 31–37], на которых мы строим настоящее исследование, могут быть представлены в виде следующих тезисов:

1) нормотворческий принцип гласности в науке и законодательстве о нормотворческой деятельности может иметь различные названия: гласность, открытость, транспарентность, публичность, прозрачность, доступность правовой информации (два первых наиболее часто употребляемые). Как правило, учёные не проводят различий в перечисленных названиях, считая их обозначением одного и того же принципа. Однако, по мнению отдельных исследователей, гласность, открытость, транспарентность, публичность можно считать разными по объёму принципами. Например, открытость – это «возможность присутствия публики и прессы» во время различных государственных процессов, например, во время парламентских слушаний, а гласность – это не только «возможность увидеть, услышать, записать, но ещё и возможность передать информацию другим для обсуждения, то есть сделать информацию о деятельности тех или иных органов, лиц, организаций доступной для сведения широких масс общественности» [3, с. 191–192; 4, с. 1122]. В рамках настоящей работы будем пользоваться наиболее широким понятием «гласность», которое включает в себя открытость (прозрачность) нормотворческого процесса, публичность нормотворческой деятельности, доступность нормативных правовых актов для общественности и др.;

2) многие учёные принцип гласности относят к «основополагающим», «важным», «основным» принципам нормотворчества, поскольку данный принцип базируется на общепризнанном праве граждан на получение информации о деятельности государственных органов, которое закреплено на международном и государственном (конституционном) уровнях;

3) обобщённо принцип гласности может быть определён как открытость информации о нормотворческой деятельности государства, а также доступность главного результата этой деятельности – нормативных правовых актов. Реализация принципа гласности осуществляется в двух основных формах: через открытость и возможность распространения информации о нормотворческой деятельности государства и через официальное опубликование нормативных правовых актов и доведение их содержания до всех субъектов правовых отношений.

В белорусской юридической науке нормотворческий принцип гласности в большей части исследуется с позиций института официального опубликования нормативных правовых актов и вопросов распространения правовой информации. Это работы С.А. Калинина (методологические и теоретические во-

просы официального опубликования) [5]; Е.И. Коваленко (место официального опубликования в государственной системе правовой информации) [6]; В.А. Шаршуна (развитие института официального опубликования в условиях правовой информатизации) [7]; а также работы иных учёных и специалистов Национального центра правовой информации. Нормотворческий принцип гласности также исследуют с позиций статьи 17 Конституции Республики Беларусь, которая в качестве государственных языков определяет белорусский и русский. Учёные обращают внимание на то, что на белорусском языке принято относительно небольшое количество нормативных правовых актов. Надлежащим образом не реализуется конституционное положение о равенстве языков, что позволяет ставить вопрос о доступности нормативных правовых актов, так как отсутствует возможность знакомиться с законодательством на белорусском языке. Высказываются предложения по введению правила о принятии и опубликовании всех нормативных правовых актов на двух языках или придания белорусскому языку статуса единственного государственного языка с переходом всего нормотворчества на белорусский язык [8]. Данные предложения заслуживают поддержки.

Основная часть. Нормотворческий принцип гласности в белорусском законодательстве базируется на широкой системе норм. В Конституции Республики Беларусь [9] нормотворческий принцип гласности закреплён 1) в институте основ конституционного строя: часть 4 статьи 7 – положение об обязательном опубликовании (доведении до всеобщего сведения) нормативных правовых актов; 2) в институте основ правового статуса личности: статья 34 – право на получение информации о деятельности государственных органов; 3) в институте государственных органов: части 1, 5 статьи 103, часть 5 статьи 104 – положения об открытости заседаний палат Парламента, открытом голосовании в Парламенте, немедленном опубликовании законов и декретов Президента.

Основным нормативным правовым актом, развивающим конституционный принцип гласности в действующем законодательстве о нормотворчестве, является Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» [10] (далее – Закон «О нормативных правовых актах»). Указанный Закон в пункте 6 статьи 6 определяет гласность в качестве основного принципа нормотворческой деятельности, содержание принципа закон не раскрывает, но закрепляет две формы его реализации: 1) через информирование о деятельности нормотворческих органов, о подготавливаемых проектах нормативных правовых актов, о принимаемых нормативных правовых актах; 2) через официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов. Нормативно-правовым обеспечением принципа гласности в Республике Беларусь также можно считать указы Президента Республики Беларусь по вопросам государственной системы правовой информации Республики Беларусь, в соответствии с которыми созданы и функционируют: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь [11; 12]; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь и Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь [13]; Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [14]; Банк данных проектов законов Республики Беларусь [15], утверждён порядок и условия распространения (предоставления) правовой информации государственными органами, иными организациями и индивидуальными предпринимателями [16] и др.

Принцип гласности также находит своё применение в деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь. Так, Суд в своих правовых позициях указывал на то, что использование грифов «не для печати» и не опубликования нормативных правовых актов противоречит статьям 7 и 34 Конституции Республики Беларусь [17], конституционное положение об обязательном доведении до всеобщего сведения нормативных актов распространяется и на технические нормативные правовые акты [18] и др. Отметим, что Конституционный Суд, говоря о принципах гласности и открытости, соотносит их как часть и целое [19].

Принцип гласности как общеправовой принцип нормотворчества регламентирует нормотворческий процесс на всех его стадиях и одновременно определяет содержание создаваемых нормативных правовых актов [20, с. 121]. Процессуальное измерение принципа гласности заключается в том, что нормотворческие органы обязаны обеспечить открытость нормотворческого процесса и распространение информации с момента принятия решения о разработке нормативного правового акта до момента его официального опубликования. Материальное измерение принципа гласности состоит в том, что нормативное регулирование публично-правовых отношений должно строиться с учётом конституционного принципа гласности, который устанавливает свободный оборот информации о деятельности государственных органов, о политической, правовой, экономической, социальной, культурной, международной жизни, состоянии окружающей среды, за исключением ограничений, установленных законодательством. Так, разработка нормативного правового акта о правовом статусе министерства требует установления правовых гарантий обеспечения гласности его работы, например, в форме публичных отчётов. При правовом регулировании отношений в сфере государственных закупок необходимо установить процедуры, обеспечивающие открытость этой деятельности. Здесь принцип гласности уже предстаёт как конституционный принцип.

В целом, можно сформулировать следующее определение принципа гласности: **нормотворческий принцип гласности** – это информационная открытость всех стадий нормотворческого процесса, в том числе обязательное опубликование нормативных правовых актов и доведение их до всеобщего сведения.

Реализация нормотворческого принципа гласности осуществляется посредством таких механизмов:

- информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях;
- официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов;
- распространение правовой информации, т.е. деятельность государственных органов и иных организаций по ознакомлению общественности с правовой информацией посредством использования различных средств коммуникации (СМИ, печатная продукция, сеть Интернет и др.).

Проведём детальный анализ каждого из механизмов.

1. Информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях основывается на конституционном праве на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политической и правовой жизни (ст. 34 Конституции Республики Беларусь). Данное конституционное право является важным элементом в построении правового демократического государства. Однако, как отмечают практики, в Республике Беларусь «нередки случаи, когда в средствах массовой информации и сети Интернет курсирует обобщённая информация о том, что в целях совершенствования отдельных сфер общественных отношений республиканскими или местными органами государственного управления подготовлены соответствующие проекты нормативных правовых актов, но их тексты невозможно найти ни в одном из доступных источников распространения информации (вплоть до момента непосредственного принятия нормативных правовых актов) ...» [21, с. 11].

На данный момент в белорусском законодательстве отсутствует императивное требование о раскрытии в СМИ, на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, на официальных сайтах государственных органов информации о нормотворческой деятельности органов власти. Некоторое исключение здесь составляет институт планирования нормотворческой деятельности (ст. 37–39 Закона «О нормативных правовых актах»). На наш взгляд, реализация принципа гласности должна быть обеспечена на всех стадиях нормотворческого процесса. Рассмотрим эти стадии с позиций развития в них элемента информационной открытости.

Планирование. Планирование нормотворческой деятельности сегодня на практике полноценно реализовано лишь в отношении законов через институт ежегодных планов подготовки законопроектов. Открытое планирование законов является важной составляющей информационной открытости нормотворческого процесса, но не единственной.

В соответствии с иерархией нормативных правовых актов, установленной в Конституции Республики Беларусь, согласно которой акты Президента могут иметь большую юридическую силу, чем законы (ст. 137), с учётом того, что декреты и указы Президента Республики Беларусь регулируют не менее важные отношения, чем законы, необходимо распространение института открытого планирования на все законодательные акты.

Данное предложение уже высказывалось белорусскими учёными. Так, Д.А. Лагун отмечает следующее: «совокупное количество издаваемых декретов, указов, распоряжений президента может достигать тысячи и более решений в год или 2-3 решения в день. Запланировать издание такого количества актов Президента не только невозможно, но и нецелесообразно. Вместе с тем не исключается утверждение плана разработки и издания основных, наиболее важных решений Главы государства» [22, с. 25].

В свою очередь, И.И. Пляхимович, указывая на важность регулируемых отношений декретами и указами Президента Республики Беларусь и необходимость упорядочивания нормотворческого процесса в части взаимодействия законов и актов Президента, предлагает реализовать полноценную систему планирования законодательных актов и связанных с ними постановлений Совета Министров Республики Беларусь [23, с. 14–15]. Поддерживая эту позицию, так как подобная модель будет способствовать не только гласности в нормотворческой деятельности, но принципу системности и комплексности правового регулирования, со своей стороны добавим, что правительственные планы по подготовке проектов законодательных актов и подзаконных нормативных правовых актов в их развитие должны быть открытыми.

Целостная система планирования в нормотворчестве будет гарантировать конституционное право на доступность нормотворческой информации, а также предоставит возможность заинтересованным лицам принять участие в разработке проектов, а участникам правовых отношений подготовиться к введению, изменению или отмене норм права. Информационной площадкой такого открытого планирования законодательных актов и связанных с ними постановлений Совета Министров Республики Беларусь может стать Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. В последующем видится разумным введение института публичных обсуждений на стадии планирования. Традиционные публичные обсуждения по завершённом проекту нормативного правового акта таят в себе опасность обсуждения проекта с изначально неверной нормотворческой концепцией (либо вовсе не нужного акта). В данном случае частичные правки не обеспечат эффективность такого нормативного правового акта, так как надо менять весь вектор нормотворческого решения, что не всегда приемлемо для авторитета нормотворческого органа, который уже подготовил проект.

Нормотворческая инициатива. Реализация концепции открытого нормотворческого процесса применительно к стадии нормотворческой инициативы видится в открытом размещении уведомлений об инициировании и начале подготовки нормативных правовых актов. Это может быть реализовано в виде специального раздела на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, который будет содержать сводный список таких уведомлений. В рамках законотворческой инициативы также было бы разумно в доступной и удобной форме вести статистику об активности субъектов законодательной инициативы (отдельных парламентариев). Такая система, как и открытое планирование, будет предоставлять возможность заинтересованным лицам принять участие в разработке проектов на стадии формирования концепции.

Подготовка проекта нормативного правового акта. Открытость нормотворческой информации на стадии подготовки проекта – важный элемент в достижении целей принципа гласности, поскольку именно на стадии подготовки имеется наибольшая возможность и условия для различных субъектов права до принятия нормативного правового акта реализовать свои интересы в их текстах, значит, здесь должна быть обеспечена наибольшая информационная открытость.

Реализованным на практике элементом информационной открытости на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов является открытый банк данных проектов законов Республики Беларусь [15], который, правда, ограничен лишь проектами законов. В науке высказано предложение по расширению данного банка до масштаба банка данных проектов нормативных правовых актов [24, 138–139]. Поддерживаем данную идею и предлагаем трансформировать данный институт в целостную систему информационной открытости на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов.

В этой связи видится необходимым:

- трансформировать банк данных проектов законов Республики Беларусь в банк данных законодательных актов, а в дальнейшем – в банк данных проектов нормативных правовых актов;
- включать в банк данных проектов нормативных правовых актов не только тексты проектов нормативных правовых актов, но и сопроводительную документацию к нему: обоснование необходимости принятия нормативного правового акта (информация о целях подготовки проекта, о соответствии проекта действующему законодательству, о прогнозе предполагаемых последствий принятия нормативного правового акта, о результатах публичного обсуждения проекта и др.); финансово-экономическое обоснование к проекту нормативного правового акта; экспертные заключения по проекту; список лиц, подготовивших проект нормативного правового акта и др.;
- обеспечить открытость, общедоступность, достоверность и удобство использования банка данных проектов нормативных правовых актов путём размещения его на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь с учётом требований законодательства об информации, ограниченной к распространению;
- обеспечить доступность информации в банке данных проектов нормативных правовых актов и после принятия нормативных правовых актов в целях реализации принципа ответственности нормотворческого органа.

Первоначально данный подход к открытой подготовке проектов нормативных правовых актов может быть реализован в отношении законодательных актов, учитывая важность отношений, регулируемых данными актами.

Принятие нормативного правового акта. Информационная открытость на стадии принятия нормативного правового акта сейчас обеспечивается через открытость реквизитов нормативных правовых актов, которые включают в себя информацию о дате, месте принятия, должности и имени лица, подписавшего нормативный правовой акт и т.п. По нашему мнению, информационная открытость на стадии принятия нормативного правового акта должна развиваться по пути раскрытия и общедоступности информации об открытом голосовании по законопроектам в рамках законодательного процесса (какие парламентарии проголосовали за или против законопроекта, какие депутаты приняли или не приняли участие в голосовании и т.д.).

Включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов (далее – НРПА). Как представляется, реализованная в Республике Беларусь система ведения НРПА соответствует стандартам информационной открытости: факт создания и функционирования НРПА как системы учёта обеспечивает открытость и понятность информации о действующих нормативных правовых актах; размещение НРПА на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь обеспечивает общедоступность и удобство использования такой информации.

Официальное опубликование нормативного правового акта как стадия нормотворческого процесса нуждается в совершенствовании с позиций информационной открытости. Данный вопрос будет рассмотрен ниже в рамках предметного исследования института официального опубликования.

2. Институт официального опубликования и обнародования нормативных правовых актов является самостоятельным механизмом в реализации принципа гласности. Он основывается на конституционном положении об обязательном опубликовании нормативных актов государственных органов или доведения их до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом (ч. 4 ст. 7 Конституции Республики Беларусь).

В конституционном праве институт официального опубликования нормативных правовых актов является важной составляющей конституционного права на информацию (ст. 34 Конституции Республики Беларусь), гарантией соблюдения субъектами права актов законодательства (ст. 52 Конституции Республики Беларусь), частью конституционной обязанности государства по принятию всех доступных мер по созданию внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан (ст. 59 Конституции Республики Беларусь), завершающей стадией законодательного процесса (ч. 5 ст. 104 Конституции Республики Беларусь).

Институт официального опубликования также является важной составляющей в обеспечении правовой определённости, так как на практике часто используется в механизме определения момента вступления в силу нормативного правового акта.

Автор научной работы С.А. Калинин видит в проблеме доведения нормативных правовых актов до всеобщего сведения также «... экономическое измерение, а именно своевременное и полное ознакомление правоприменителей с нормативными правовыми актами позволит сократить количество правовых конфликтов, то есть более усилить именно регулятивную функцию права, высвободив материальные, кадровые и иные ресурсы ...» [25, с. 163] из сферы разрешения споров.

В соответствии с пунктом 2 статьи 60 Закона «О нормативных правовых актах» официальное опубликование нормативных правовых актов – это доведение этих актов до всеобщего сведения путём размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь (www.pravo.by). Электронное официальное опубликование строится на принципах свободного и бесплатного доступа.

За последнее десятилетие институт официального опубликования прошёл несколько стадий развития, связанных с изменением формы опубликования: «печатное официальное опубликование – печатное и электронное официальное опубликование – преимущественно электронное официальное опубликование» (с 2012 года) [26, с. 206]. Переход к преимущественно электронному официальному опубликованию является общемировой тенденцией, которая начала формироваться после 2000 года. Электронное официальное опубликование реализовано в Австрии, Армении, Бельгии, Великобритании, Венгрии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Канаде, Литве, Люксембурге, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Румынии, Словении, Финляндии, Франции, Эстонии и других странах. Большинство из указанных стран официальное опубликование осуществляют исключительно в электронной форме, другие государства – одновременно в печатной и электронной форме, но ежегодно стремятся минимизировать долю печатного официального опубликования [27; 28, с. 29–65].

Преимущественно электронное официальное опубликование, реализованное в Республике Беларусь, в юридической науке с позиций реализации конституционных положений о доведении нормативных правовых актов до всеобщего сведения, получило неоднозначную оценку.

Говоря о том, что электронное официальное опубликование через Национальный правовой Интернет-портал, В.А. Шаршун выразил мнение, что это более прогрессивный способ официального опубликования: обеспечивается оперативность официального опубликования, минимальны экономические издержки на официальное опубликование [29, с. 41].

Другие авторы, Д.А. Лагун и Т.М. Киселёва, напротив, видят в преимущественно электронном официальном опубликовании угрозу в обеспечении правопорядка, что может быть обусловлено такими аспектами, как: недоступность сети Интернет для всех граждан республики; проблема обеспечения неизменности текста и возможность его неправомерной корректировки государством или третьими лицами в своих целях; исключительная привязка к электронной форме документа, а значит, зависимость правоприменителей и иных субъектов права от исправности компьютерного оборудования, системы электрооборудования и др. [30, с. 107; 31, с. 36–37].

На наш взгляд, переход к преимущественно электронному официальному опубликованию соответствует современным тенденциям информатизации общества и не несёт в себе угрозы конституционному правопорядку. В свою очередь, вопросы информационной безопасности должны быть обеспечены развивающимся информационным правом.

Однако в институте официального опубликования сохраняется проблема использования различных грифов, применение которых, на наш взгляд, спорно с точки зрения Конституции. Речь идёт о грифе «не рассылается» (его синонимы – «без опубликования в печати», «не для печати» и т.д.). Закон «О нор-

мативных правовых актах» в пункте 4 статьи 60 закрепляет два случая, когда допускается официальное опубликование нормативных правовых актов в неполном изложении:

- когда акты содержат служебную информацию ограниченного распространения (с использованием подстрочного примечания «Для служебного пользования»);
- в случае принятия нормотворческим органом решения о том, что отдельные положения нормативного правового акта (за исключением положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц) не подлежат рассылке (с использованием подстрочного примечания «не рассылается»). При этом такой нормативный правовой акт в полном изложении подлежит включению в эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь.

Положения, предусматривающие возможность официального опубликования нормативных правовых актов в неполном изложении по решению нормотворческого органа с использованием подстрочного примечания «не рассылается», в отличие от положений о не опубликовании госсекретов и служебной информации ограниченного распространения, не согласуются с частью 4 статьи 7 Конституции Республики Беларусь и не могут быть обоснованы статьей 23 Конституции.

При этом Закон «О нормативных правовых актах» в этой части не определяет оснований, при которых нормотворческий орган вправе реализовать полномочия по применению грифа «не рассылается», ему предоставляется чрезмерно широкое усмотрение. Подобный подход нарушает права граждан и юридических лиц на получение полной, достоверной и своевременной информации о нормативных правовых актах. В условиях преимущественно электронного официального опубликования размещение объёмных правовых документов не влечёт больших материальных затрат. Например, в настоящее время гриф «не рассылается» и опубликование в неполном изложении применяется к таким многостраничным документам, как постановления Совета Министров Республики Беларусь об утверждении генеральных планов городов, постановления Министерства образования Республики Беларусь об утверждении, введении в действие образовательных стандартов и др. Однако эти документы представляют интерес для широкого круга граждан, который должен удовлетворяться полным официальным опубликованием.

3. Не менее важным механизмом в реализации нормотворческого принципа гласности является институт распространения правовой информации, т.е. деятельность государственных органов и иных организаций по обеспечению доступности нормативных правовых актов и ознакомлению общественности с их содержанием, иной правовой информацией посредством использования различных средств коммуникации (СМИ, печатная продукция, сеть Интернет и др.). Принцип доступности нормативных правовых актов является составной частью нормотворческого принципа гласности и важным элементом правового просвещения, которое, в конечном счёте, является одной из важных составляющих конституционного правопорядка.

Нормативные правовые акты, официально опубликованные через Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь и размещённые на нем, представляют собой массив документов с бесплатным доступом, не подвергающийся инкорпорации (электронной инкорпорации). Ознакомиться с текстами нормативных актов в контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) можно лишь посредством обращения к эталонному банку данных правовой информации Республики Беларусь. Этот банк данных формируется и ведётся Национальным центром правовой информации Республики Беларусь, доступ к нему осуществляется на платной основе в рамках платных услуг указанного государственного учреждения (ИПС «Эталон», интернет-услуга «Эталон-online») или коммерческих организаций, занимающихся распространением правовой информации.

На Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь безвозмездно получить доступ к текстам правовых актов в их действующей редакции, т.е. с учётом всех внесённых изменений и дополнений, можно лишь по отношению к Конституции, Кодексам Республики Беларусь и ряду отдельных актов законодательства, регулирующих вопросы организации и деятельности государственных органов, административные процедуры, вопросы предпринимательской деятельности. Например, ознакомиться с Законом «Об альтернативной службе», который принят в силу прямого указания Конституции Республики Беларусь, уже не получится. Ознакомиться с иными нормативными правовыми актами (а также с техническими нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами, принимаемыми органами межгосударственных образований) в их контрольном состоянии возможно лишь платно.

В то же время в соответствии с Положением о деятельности по распространению (предоставлению) правовой информации в Республике Беларусь [16], государственные публичные библиотеки обеспечивают свободный доступ граждан к эталонной правовой информации, в том числе через созданные публичные центры правовой информации (п. 9). Однако подобная гарантия на получение правовой информации в условиях стремительного развития информационных технологий видится устаревшей и не способствующей повышению правовой культуры населения.

Белорусское законодательство не отличается стабильностью правового регулирования, имеется тенденция частых корректировок нормативных правовых актов. При существующем возмездном порядке

допуска к нормативным правовым актам в их контрольном состоянии на деле не достигается доступности нормативных правовых актов. Коммерциализация государством доступа к правовой информации в части действующих редакций нормативных правовых актов видится необоснованной, при необеспечении, собственно, государством стабильности правового регулирования общественных отношений.

В этой связи подлинной реализацией конституционного права на получение информации о действующих нормативных актах (ст. 7, 34 Конституции), нормотворческого принципа гласности будет безвозмездное предоставление текстов нормативных правовых актов в контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) посредством Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь, что также будет корреспондироваться с конституционной обязанностью каждого индивида соблюдать право Республики Беларусь (ст. 52 Конституции).

Подобное предписание должен содержать Закон «О нормативных правовых актах» и оно должно распространяться на все нормативные правовые акты. Разумно распространить подобное правило также на технические нормативные правовые акты, нормативные правовые акты, принимаемые органами межгосударственных образований.

Таким образом, на основании результатов проведенного исследования нормотворческого принципа гласности, можно сделать следующие **выводы**:

1. Нормотворческий принцип гласности – это информационная открытость всех стадий нормотворческого процесса, в том числе обязательное опубликование нормативных правовых актов и доведение их до всеобщего сведения. Реализация нормотворческого принципа гласности осуществляется посредством следующих механизмов: информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях; официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов; распространение правовой информации.

2. Информационная открытость нормотворческого процесса является важной составляющей реализуемой в Беларуси концепции «открытое государство» (открытое правительство). Информационная открытость нормотворческого процесса должна быть реализована на всех стадиях нормотворческого процесса через открытое планирование нормотворческой деятельности, через уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, через ведение открытого банка данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним и др.

3. Официальное опубликование нормативных правовых актов и распространение правовой информации как механизмы реализации нормотворческого принципа гласности должны быть усовершенствованы с позиций открытости, бесплатности и удобства использования. Официальное опубликование нормативных правовых актов и система правовой информации в части предоставления доступа к нормативным правовым актам в их контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) должна быть интегрирована в единый открытый бесплатный комплекс на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь.

4. По результатам исследования нормотворческого принципа гласности также можно сделать следующие *предложения по совершенствованию законодательства*:

- реализовать в Законе «О нормативных правовых актах» информационную открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях: а) определить, что каждый нормотворческий орган должен разработать политику открытого нормотворческого процесса на принципах открытости, доступности, достоверности, бесплатности, удобства использования нормотворческой информации; б) внедрить открытое планирование нормотворческой деятельности, уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, ведение открытого банка данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь;

- исключить из Закона «О нормативных правовых актах» положения, предусматривающие возможность официального опубликования нормативных правовых актов в неполном изложении по решению нормотворческого органа с использованием подстрочного примечания «не рассылается»;

- реализовать в Законе «О нормативных правовых актах» переход к безвозмездному предоставлению текстов нормативных правовых актов в контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) посредством Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь. Распространить подобный подход также на технические нормативные правовые акты, нормативные правовые акты, принимаемые органами межгосударственных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Правотворческий процесс : учеб. пособие / А.Н. Бодак [и др.] ; под ред. Г.А. Василевича. – Минск : Выш. школа, 2015. – 271 с.
2. Пугачев, А.Н. Правотворческий процесс : учеб.-метод. компл. для студентов юрид. спец. / А.Н. Пугачев. – Новополоцк : ПГУ, 2010. – 387 с.

3. Эфендиева, К.К. Конституционный принцип открытости, гласности и транспарентности судебной власти / К. К. Эфендиева // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 191–193.
4. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.
5. Калинин, С.А. Об официальном опубликовании нормативных правовых актов в Республике Беларусь / С.А. Калинин // Право.by. – 2010. – № 1. – С. 163–167.
6. Коваленко, Е.И. Актуальные вопросы развития государственной системы правовой информации Республики Беларусь в эпоху цифровой трансформации / Е.И. Коваленко // Информационные технологии и право : Правовая информатизация – 2018 : сб. материалов VI Междунар. научн.-практ. конф., Минск, 17 мая 2018 г. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е.И. Коваленко. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2018. – С. 176–185.
7. Шаршун, В.А. Официальное опубликование правовых актов в Беларуси: советский и постсоветский период / В.А. Шаршун // TEISE. – 2012. – № 85. – С. 33–44.
8. Геце́віч, Ю.С. Выкарыстанне сістэм машыннага перакладу і сінтэзу маўлення для забеспячэння даступнасці заканадаўчых тэкстаў на розных мовах у Рэспубліцы Беларусь / Ю.С. Геце́віч, А.А. Кірду́н // Информационные технологии и право : Правовая информатизация – 2018 : сб. материалов VI Междунар. научн.-практ. конф., Минск, 17 мая 2018 г. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е.И. Коваленко. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2018. – С. 123–128.
9. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
10. О нормативных правовых актах [Электрон. ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
11. О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 окт. 1998 г., № 524 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
12. О создании Национального центра правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 июня 1997 г., № 338 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.12.2010 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
13. О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 20 июля 1998 г., № 369 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
14. О Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и о внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 16 дек. 2002 г. № 609 [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 20 июля 1998 г., № 369 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
15. О банке данных проектов законов Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 февр. 2012 г., № 105 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
16. О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 712 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
17. О соответствии Конституции и законам Республики Беларусь Указа Президента Республики Беларусь от 26 декабря 1995 г. № 519 «О некоторых вопросах обеспечения деятельности местных Советов депутатов Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 июля 1996 г., № 3-40/96 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
18. О технических нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 окт. 2006 г., № Р-196/2006 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
19. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 27 дек. 2017 г., № Р-1107/2017 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

20. Соловьев, П.В. Классификация конституционных принципов нормотворчества / П.В. Соловьев // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки. – 2014. – № 13. – С. 119–123.
21. Кузуров, Д.В. Основные проблемы нормотворческой деятельности в Республике Беларусь / Д.В. Кузуров // Право.by. – 2015. – № 2 (34). – С. 6–12.
22. Лагун, Д.А. Процесс издания правовых актов Президента Республики Беларусь / Д.А. Лагун // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2002. – Вып. 12. – С. 23–38.
23. Пляхимович, И.И. Создаем механизм совершенствования законодательства / И.И. Пляхимович // Право.by. – 2010. – № 2. – С. 10–16.
24. Вашкевич, С.В. Обеспечение доступа к информации о законотворчестве в Республике Беларусь / С.В. Вашкевич // Вестник БарГУ. Серия: Исторические науки и археология. Экономические науки. Юридические науки. – 2017. – № 5. – С. 136–140.
25. Калинин, С.А. Об официальном опубликовании нормативных правовых актов в Республике Беларусь / С.А. Калинин // Право.by. – 2010. – № 1. – С. 163–167.
26. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 1. – 1224 с.
27. Белкина, Н.М. Зарубежный опыт официального опубликования правовых актов на примере государств-членов Европейского союза, Исландии, Норвегии, Швейцарии и Лихтенштейна / Н.М. Белкина // Право.by. – 2010. – № 4. – С. 24–27.
28. Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / под ред. проф. В.Б. Исакова. – М. : Формула права, 2012. – 320 с.
29. Шаршун, В.А. Официальное опубликование правовых актов в Беларуси: советский и постсоветский период / В.А. Шаршун // TEISE. – 2012. – № 85. – С. 33–44.
30. Киселева, Т.М. Конституционные обязанности государства и граждан в сфере информационных правоотношений / Т.М. Киселева. – Минск : Право и экономика, 2017. – 163 с.
31. Лагун, Д.А. Официальное опубликование нормативных правовых актов как механизм защиты субъективных прав личности / Д.А. Лагун // Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти Н.Г. Юркевича, Минск, 20–21 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол. : О.Н. Здрок (отв. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2018. – С. 35–38.

Поступила 10.04.2019

INFORMATION OPENNESS AS A TOOL OF IMPROVEMENT AND FURTHER DEMOCRATIZATION OF RULEMAKING IN THE REPUBLIC OF BELARUS

P. SOLOVIEV

The article discusses the rulemaking principle of publicity and the mechanisms for its implementation: informational openness of the rulemaking process; official publication of legal acts; distribution of legal information. The main part of the article is devoted to the problem of information openness of the rulemaking process, the article suggests ways of implementing information openness at all stages of the rulemaking process. The article justifies the need to transform the institutions of official publication of legal acts and distribution of legal information in the direction of openness, free of charge and ease of use.

Keywords: rulemaking, rulemaking activity, principles of rulemaking activity, rulemaking principle of publicity, openness of the rulemaking process, official publication of legal acts, distribution of legal information.